

Capítulo II

Ramón LÓPEZ DE LUCIO

## Madrid ante el siglo XXI: visiones de futuro, potencialidades, riesgos y retos

II.1.1. DE LA CIUDAD A LA REGIÓN URBANA: LA NECESARIA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DEL CENTRO METROPOLITANO

Según el último Padrón de 1996 la ciudad de Madrid ha perdido 162 mil habitantes en el quinquenio 91-96. Sus 2,85 millones, ya solo representan un 57% de la población de la región urbana<sup>1</sup>, cuando 15 años antes un total de 3,16 millones suponían más de las dos terceras partes de la Comunidad.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REGIÓN URBANA DE MADRID POR ÁMBITOS ESPACIALES, 1981-1996 (en miles de hab.)

Ámbito	1981	1991	1996
Municipios de Madrid	3159 [67,4 %]	3010 [60,8 %]	2848 [56,9 %]
Corona Metropolitana 27 municipios	1241 [26,5 %]	1582 [32,0 %]	1655 [33,1 %]
Corona Provincial	287 [6,1 %]	355 [7,2 %]	501 [10 %]
Región Urbana Comunidad de Madrid	4687 [100 %]	4947 [100 %]	5004 [100 %]

Fuentes: Censos de Población de 1981 y 1991; Padrón de 1996

Sigue creciendo, aunque con mayor lentitud que en los 70' o los 80', la corona metropolitana y se dispara el ritmo de la corona provincial (un 8,2% de incremento medio anual durante el último quinquenio), que ya sobrepasa el medio millón de habitantes. Estas cifras revelan que, con una situación demográfica prácticamente estabilizada en su conjunto, se está acelerando el proceso de dispersión de población y actividades, facilitado por la espectacular mejora de la red arterial metropolitana y de la red de autovías interurbanas.

La ciudad de Madrid ya no es el destino mayoritario de los nuevos hogares que se forman, de las nuevas implantaciones de actividades o de los grandes equipamientos comerciales. Los precios del suelo, de la superficie construida para oficinas o de la vivienda, son bastante más elevados<sup>2</sup> que en los municipios de la periferia metropolitana o del espacio provincial periurbano. Las nuevas dotaciones públicas o privadas -además de factores tan valorados como la cercanía a los espacios naturales, los bajos niveles de contaminación atmosférica o la percepción de la seguridad personal-, no hacen estos destinos necesariamente menos atractivos para amplias capas de la población.

La ciudad central se enfrenta con varios retos sustanciales que implican la necesaria redefinición de su papel como centro metropolitano<sup>3</sup>:

Si se prolonga la pérdida de población se puede producir un doble fenómeno: decaimiento y giro hacia la marginalidad de los distritos de menor calidad urbanística a la vez que terciarización acelerada y progresiva congestión de las zonas más valoradas.

Pese a las importantes actuaciones de los decenios democráticos, la incidencia de un tráfico excesivo y de la generalizada indisciplina de aparcamiento está produciendo un efecto de continuada disminución de la calidad residencial en amplias zonas de la ciudad. Lo que unido a los altos precios de la vivienda supone un aliciente añadido para el abandono hacia zonas más abiertas y menos contaminadas.

Pero incluso las actividades terciarias superiores (actividades direccionales, sedes empresariales) pueden encontrar poco atractiva la combinación de altos precios, congestión de tráfico y contaminación; lo que podría producir un desplazamiento hacia nuevos enclaves terciarios suburbanos (el eje de la N-VI, por ejemplo) o incluso -lo que es más grave para la región urbana- la consideración de otras ciudades o países como sedes alternativas para su actividad.

Es, por tanto, urgente redefinir y reforzar los programas específicos que permitan dar respuesta a los problemas detectados. Madrid debe seguir cumpliendo su papel de "centralidad central" -de espacio privilegiado para la implantación de actividades terciarias superiores-, a la vez que se ofrecen nuevas alternativas dentro y fuera del municipio. Y debe hacer compatible esta vocación terciaria con la defensa de sus espacios industriales más consolidados<sup>4</sup> y, sobre todo, con la defensa de su calidad medioambiental como espacio para vivir y para visitar. La relación con sus entornos metropolitano y regional se debe establecer en términos de complementariedad, de reforzamiento de sus especializaciones y ventajas comparativas respectivas, no de competencia ciega o de ignorancia mutua. En la dura competencia actual entre las principales regiones urbanas europeas, el área de Madrid no puede desdeñar el activo que suponen los valores históricos y la inversión inmobiliaria acumulada de su núcleo central. El éxito de la región urbana de Madrid irá indisolublemente unido a la capacidad de reforzar el atractivo de su centro metropolitano; por supuesto en un marco territorial de la mayor calidad posible que ofrezca posibilidades de localización alternativas para las actividades y grupos de población que no requieran una localización central. Lo que es muy distinto a que se vean expulsados de ella.

II.1.2. DE LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO METROPOLITANO A LA RECUPERACIÓN DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO PARA COMPATIBILIZAR COMPETITIVIDAD Y CALIDAD AMBIENTAL

La problemática que plantea la redefinición del papel del centro metropolitano dentro de la región urbana de Madrid, no es ajena a lo que hemos llamado "dimisión del planeamiento urbanístico de ámbito territorial", perfectamente perceptible desde comienzos de los setenta<sup>5</sup>. En efecto, desde el Plan General del Área Metropolitana de 1963, Madrid no ha vuelto a contar con un instrumento integral de planeamiento territorial<sup>6</sup>. En 1978, en vísperas del período democrático que estudiamos, la COPLACO todavía aconsejaba la redacción de un planeamiento subregional de carácter estratégico que tuviera "capacidad para intervenir en el gasto público en aquellos sectores ligados al fenómeno metropolitano (...) asignar inversiones destinadas a infraestructuras y equipamientos de acuerdo con los objetivos de la comunidad metropolitana (...)", que se identificaba con el conjunto de la provincia<sup>7</sup>.

Pero en Junio de 1979 se celebran las elecciones municipales y en Septiembre de 1980 se decreta la autonomía de los diferentes municipios metropolitanos para redactar sus planeamientos generales, con la única sujeción a la previa elaboración de unas Directrices que permitan "establecer criterios de coherencia, de coordinación y de compatibilidad de las actuaciones de la Administración (...)"<sup>8</sup>. Las directrices -figura inédita no regulada por el repertorio legal del momento- fueron necesariamente vagas



y esquemáticas. Su "modelo de compatibilización" cuasivoluntarista substituyó efectivamente al antiguo modelo formal de ordenación física extendido a varios municipios, pero su eficacia real fue extremadamente limitada<sup>9</sup>.

En 1983 se establece por Ley el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y tan solo un año después se aprueba la Ley de Ordenación Territorial (Ley 10/1984) que contiene tres nuevas figuras de ordenación del territorio. En 1985 se prepara un Documento Previo de Directrices de Ordenación Territorial para la provincia de Madrid, de corte muy medioambiental, que nunca se convirtió en un instrumento vinculante.

En 1987 ya es evidente la recuperación económica y el relanzamiento de la actividad en la Comunidad. En paralelo se abre camino de manera acelerada una "consideración instrumental del planeamiento, obsesionada por la eficiencia económica de la aglomeración y la urgencia de mejorar la competitividad (...). En muy pocos años van a quedar relativamente arrumbadas las antiguas máximas que prescribían el equilibrio regional, la austeridad y una visión de la ciudad centrada en el bienestar del conjunto de su población y el equitativo reparto de servicios y dotaciones"<sup>10</sup>.

En un documento de 1987, preparado de cara a las elecciones municipales y autonómicas de ese año, se abordan junto a temas clásicos (prioridad al transporte público, protección de valores naturales) nuevas preocupaciones<sup>11</sup>:

- necesidad de mejorar las condiciones del centro de la región urbana para poder "competir a nivel europeo en la localización de servicios terciarios",
- difusión de la centralidad e integración del territorio a conseguir mediante la implantación de algunas "intervenciones estructurales en lugares estratégicos"

Las "Bases" de 1988 desarrollan las ideas anteriores y preconizan la superación definitiva de los clásicos modelos de zonificación generalizada y su substitución por un "modelo referencial del territorio", articulado a partir de algunas piezas estructurales estratégicas: grandes infraestructuras, preparación de "áreas de oportunidad" para la localización de actividades significativas, etc. Se insiste en que "Madrid debe apostar por ser una metrópolis europea competitiva, una aglomeración dinámica (...), una metrópolis cosmopolita (...)"<sup>12</sup>, donde se permita conjugar simultáneamente los valores de "eficiencia" y "equidad". En esa difícil simbiosis, planteada por el pensamiento urbanístico socialdemócrata y prolongada por las administraciones conservadoras, estriba el mayor reto actual. Que consiste en la necesidad de articular un espacio económico competitivo, moderno y atractivo, de cara a los grandes agentes económicos transnacionales, compatible con el imperativo ético y político de asegurar unos niveles de reparto que se expresen en una cierta homogeneidad en la calidad del medioambiente urbano a lo ancho del espacio regional.

En base al documento de 1988 se preparan tres estrategias territoriales de ámbito subregional durante 1988/89<sup>13</sup>, que abren paso al documento de 1991, "Madrid Región Metropolitana-Estrategia Territorial y Actuaciones", que sin embargo aún no constituye un instrumento de planeamiento de acuerdo a la Ley de 1984<sup>14</sup>.

Esta deriva hacia la consideración de la ciudad como máquina económica y del planeamiento territorial como instrumento propositivo de actuaciones estratégicas de significado modernizador y posibilista, se acaba de teorizar en los numerosos documentos que componen el Plan Estratégico de Madrid de 1993. Criticando de nuevo las limitaciones de la planificación urbana tradicional, se admite que la planificación estratégica se inspira en las técnicas empresariales -se aplica por vez primera a las ciudades a principios de los 80' en EEUU. Parte de considerar a las ciudades como "(...) organismos insertos en un entorno competitivo, que demanda ventajas diferenciales a la hora de ubicar inversiones"<sup>15</sup>, pero admite el objetivo complementario de mejorar la "calidad de vida". Se caracteriza por ofrecer una "visión global e intersectorial del sistema urbano o regional" que "identifica tendencias y descubre oportunidades (...) formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en temas críticos". A la vez que fortalece el tejido social a través del consenso y el compromiso y promueve la coordinación entre el sector público y el privado.

### 11.3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA REGIÓN URBANA DE MADRID. PERSPECTIVAS DE CARA AL S. XXI

El documento de Bases de 1988, en una lúcida introducción teórica, ya había subrayado la progresiva integración internacional de los mercados y las economías, señalando el papel subordinado que en dicho proceso juega la región de Madrid y el conjunto del país.<sup>16</sup>

El Plan Estratégico de 1993 parte del reconocimiento de que Madrid ocupa una posición geográfica periférica respecto a los principales ejes de desarrollo europeos (dorsal, central, eje mediterráneo). Aislado en el centro de una amplísima región -las dos Castillas- débilmente poblada, con una red urbana poco desarrollada y una base económica de corte tradicional, debe mirar hacia el exterior. Pero los países del Magreb, su hinterland inmediato a través de Andalucía, no parecen tener potenciales de desarrollo rápido a corto o medio plazo; sobre todo en un momento en que las energías europeas se dirigen a consolidar la expansión hacia el Este, incluso hacia Turquía como socio islámico privilegiado. Iberoamérica puede ser una oportunidad a medio plazo, pero insuficiente para fundamentar una estrategia global. Los analistas de Promadrid acaban por reconocer que el principal activo de la región urbana es, precisamente, su posición central en la península ibérica, su "capacidad para actuar como vínculo entre la economía española y el sistema urbano europeo" aunque admitiendo que, de cara al futuro, si podrá "ejercer un cierto protagonismo entre Europa, el Magreb e Iberoamérica"<sup>17</sup>.

Este diagnóstico coincide en lo esencial con el que realizaba Willian Alonso en 1992<sup>18</sup>. Destaca la relativa debilidad de Madrid en relación con otros grandes centros urbanos europeos (Londres, París, Frankfurt, Milán o Amsterdam) y su real ubicación en un segundo rango de ciudades europeas. Sin embargo relativiza la relevancia actual del concepto de "eje de desarrollo", popularizado por PERROUX hace décadas: "En la era de la información y de las nuevas tecnologías el transporte de materiales -para el que la distancia y la continuidad espacial a lo largo de un eje si son significativos-, pierde importancia. Para las nuevas formas de comunicación el concepto de eje es inaplicable o irrelevante (...) La lógica espacial de la aviación no es lineal sino omnidireccional y puntiforme", la informática es ajena a la distancia física y el TGV/AVE favorece un patrón en estrella a partir de una ciudad central y dirigido hacia otros centros urbanos importantes situados a distancias



medias. Precisamente el esquema de Madrid dentro de la Península Ibérica.

Alonso insiste en que "la función principal de Madrid radica en su centralidad dentro de España, su propio interés exige colaborar en el fomento e integración de la economía de la nación y de todas sus regiones"; pero reconoce que "para ampliar la función central de Madrid más allá de España, debe adoptarse una política a largo plazo de establecer y mantener vínculos, y formar alianzas estratégicas públicas y privadas, con los países y regiones con los cuales España tiene una ventaja comparativa en enlaces. Los candidatos obvios son Portugal, Latinoamérica y el Magreb".<sup>19</sup>

Su visión funcional de Madrid, en particular de la ciudad central -con grandes facilidades para los contactos personales dada su densidad y compacidad- es la de una metrópolis especializada en los "sectores cuaternarios": finanzas, alta tecnología, investigación, información. "Para estos sectores el concepto de eje de desarrollo carece de sentido ya que lo que rige es la lógica de las [tele] comunicaciones y los vuelos que es fundamentalmente omnidireccional y poco sensitiva a las distancias físicas".<sup>20</sup>

Los Objetivos del Plan Estratégico de 1993 desarrollan esta perspectiva; se resumen en los siguientes once puntos<sup>21</sup>:

- consolidarse como capital regional europea,
- mantenerse como centro de toma de decisiones y centro financiero del país,
- conducir la progresiva integración del espacio económico y social de la Península Ibérica en el sistema urbano europeo,
- servir como proyección internacional del país, sobre todo para las funciones comerciales,
- convertirse en la entrada aeroportuaria en Europa para los vuelos de Iberoamérica y África,
- emerger como el gran proveedor de servicios avanzados del arco mediterráneo,
- llegar a ser centro puntero en actividades industriales de alto valor añadido,
- reforzarse como centro logístico de primer rango en la Europa meridional,
- consolidarse como corazón científico del país,
- transformarse en un centro cultural y turístico de primer orden,
- alcanzar una elevada calidad de vida equiparable a la de las ciudades más avanzadas de Europa.

Los temas críticos para conseguir tales objetivos, se formulan en cinco puntos:

- formación de recursos humanos,
- vertebración social (lucha contra las tendencias a la dualización y marginalidad de sectores sociales significativos),
- mejora de la movilidad y accesibilidad,
- oferta de soporte físico y calidad medioambiental,
- desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías de comunicación e información.

Como se puede observar, un verdadero programa de acción integrada (social/económica/tecnológica/espacial) que se concretarán en 14 Programas de Actuación<sup>22</sup>

#### 11.4. LA VISIÓN FUTURA DE LA CIUDAD EN LAS PROPUESTAS DEL PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL, 1995 Y 1996

La aprobación en 1995 de la Ley de Medidas de Política Territorial de Suelo y Urbanismo, abre el paso a nuevos intentos de planificación territorial que, por el momento, no han desembocado en un documento consensuado y vinculante. La transición política de 1995 en el gobierno regional -el Partido Popular reemplaza al Socialista- ha propiciado que dos documentos de intenciones similares pero contenidos concretos dispares se hayan sucedido en un espacio de tiempo muy reducido.

En 1995 se publica una versión inicial del PRET<sup>23</sup> que representa una propuesta conservadora en términos de limitar el crecimiento disperso o de proponer grandes actuaciones que supusieran una modificación significativa del modelo de localización de actividades existente. Se afirma explícitamente que se debe "(...) primar el crecimiento de las ciudades existentes frente a la actual tendencia a la formación de nuevos agregados suburbanos dispersos (...) El modelo territorial resultante de las acciones propuestas por el Plan no debe resultar muy diferente al de la actual configuración de la aglomeración metropolitana (...)".<sup>24</sup>

La propuesta implícita básica es utilizar la capacidad vacante del planeamiento municipal vigente antes de proceder a plantear nuevas iniciativas. Las 224 mil viviendas<sup>25</sup> de posible construcción a comienzos de 1993 (casi 64 mil localizadas en el término municipal de Madrid) supondrían poder satisfacer las necesidades -estimadas en 35 mil viviendas/año- durante unos 6-7 años, un horizonte quizás demasiado reducido para un planeamiento de carácter estratégico.

En todo caso el documento de 1995 no contiene las preceptivas, según la Ley de Medidas, "magnitudes de referencia para el crecimiento urbano de los distintos núcleos y ciudades". Sin embargo está clara su voluntad de concentrar el crecimiento en el centro metropolitano (aunque en ningún lugar se afirme abiertamente)<sup>26</sup>, en el Corredor del Henares y en la "malla del Sur" o Gran Sur Metropolitano. Estos ámbitos agruparán las principales iniciativas propuestas: delimitación de Zonas de Interés Regional, operación del Culebro y, sobre todo, la gran operación del Aeropuerto/Arco logístico del Sureste, que afecta de pleno al municipio capital.

Se defiende la concentración desde la perspectiva de la "sostenibilidad": siempre resultará más adecuada que los desarrollos dispersos, "despilfarradores en términos de consumo de suelo, urbanización y energía"<sup>27</sup>. En este sentido se insiste en la necesidad de mejorar la habitabilidad de las ciudades, en particular Madrid y su casco histórico: remodelar sus áreas deterioradas, controlar la terciarización, etc. Se subraya en particular la urgencia de revitalizar y recualificar las periferias de la ciudad.

La publicación en 1996 de las "Bases" del Plan Regional<sup>28</sup> supone una notable modificación del rumbo, aunque se mantengan algunos criterios básicos (limitar la dispersión indiscriminada y reducir las distancias empleo-residencia). El punto de partida es el diagnóstico que realizan en 1995 LEAL y CORTES<sup>29</sup>: serán necesarias 500 mil nuevas viviendas en la región urbana en los próximos 15 años, pese a que la población total se mantenga estacionaria. La disminución del tamaño familiar es el principal factor que explica esta



necesidad. Se deberá incrementar en consecuencia la producción anual de viviendas: desde las 21 mil unidades/año del decenio 81/91 y las 17/18 mil viv/año de los primeros 90', hasta una cifra en torno a las 32/40 mil viviendas terminadas al año (de las que entre 10 y 16 mil deberán localizarse en el municipio de Madrid). Esto supone un incremento del 25% en el parque total existente (1,92 millones en 1991) y hasta del 40% en el suelo ocupado por la residencia en la región (dada las preferencias hacia la vivienda unifamiliar: "nuevo espacio representativo de la creciente clase media madrileña, en la que se expresan sus nuevos valores de individualidad y de valoración de la naturaleza"<sup>30</sup>).

El documento de Bases reconoce que en la región hay cerca de 254 mil viviendas desocupadas y que el suelo calificado por el planeamiento vigente alcanza las 600 mil viviendas<sup>31</sup>. Pese a que estas cifras superan con mucho las necesidades previstas (permitirían reducir el tamaño familiar hasta 2,2 personas/hogar desde la cifra de 3,2 de 1991, considerando una holgura de un 10% del parque total como viviendas desocupadas o secundarias), la propuesta de las Bases consiste en crear un mínimo de 14 nuevas grandes áreas residenciales de baja densidad (Unidades de Desarrollo Equilibrado de 10 mil viviendas en zonas de 25 km<sup>2</sup>).

Las nuevas UDEs -localizadas preferentemente en el arco Sureste para salvaguardar la sierra y disminuir las distancias al empleo- intentan reconducir el proceso de suburbanización: lo concentran (relativamente) y, lo relacionan con las líneas de cercanías (en la mayor parte de los casos).

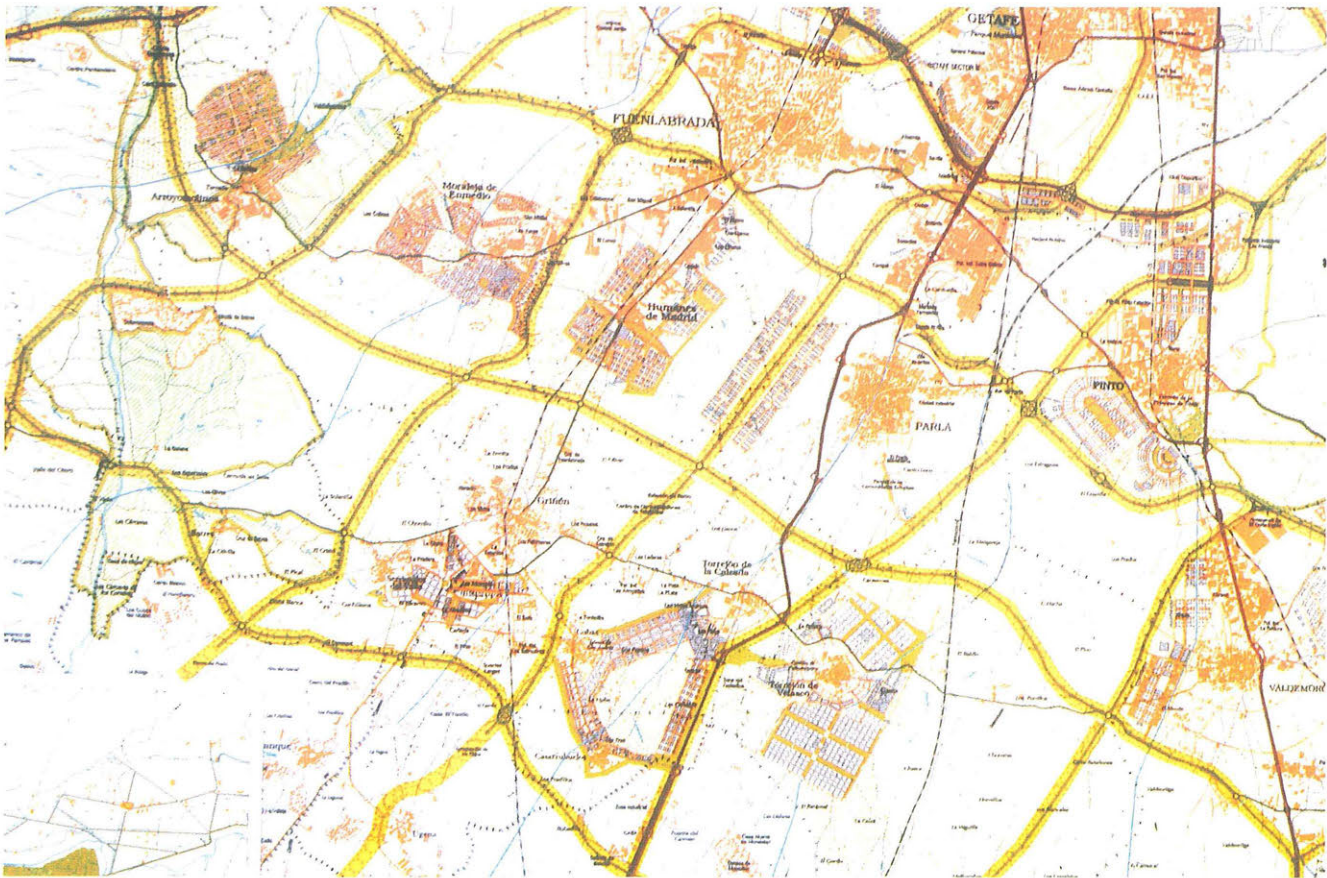
Las implicaciones para la ciudad central son:

Se intenta limitar la disminución de población estableciendo un umbral en torno a los 3 millones.

Se prevé un incremento limitado del empleo: se pasaría de 1,11 a 1,27 millones de empleos localizados en el municipio central. Sin embargo esto supondría una drástica reducción del índice de concentración: pasar del 72% actual a un objetivo del 53%.

La razón es que de los 850 mil nuevos empleos a generar -que permitirían un índice de ocupación del 45%-, casi 600 mil empleos se localizarían en la periferia metropolitana y 100 mil en el resto de la región urbana.

Se intenta limitar así el actual desequilibrio espacial entre población y empleo que privilegia al centro metropolitano y obliga a cotidianos desplazamientos a éste. La contrapartida sería el fuerte incremento de la movilidad mecanizada privada en la periferia metropolitana y regional, ya que el único factor real que la limita en la actualidad es la dificultad de acceso en automóvil a la ciudad central y la privilegiada red de transportes públicos radiales que ofrece una alternativa real de calidad. En los viajes transversales periféricos la utilización masiva del automóvil sería inevitable (como demuestra la reciente encuesta de Movilidad del Consorcio de Transportes de Madrid, 1996).



11.1.

Madrid  
ante el  
siglo XXI:  
visiones de  
futuro,  
potencialidades,  
riesgos y  
retos

11.1. Fragmento del plano de imagen del Plan General de Estrategia Territorial: "Región Centro 2018" (versión de Enero, 1998).



### 11.5. PROYECTO DE CIUDAD Y GRANDES PROPUESTAS DEL NUEVO PLAN GENERAL DE MADRID, 1997

No es este el lugar adecuado para hacer una exposición amplia de los análisis, diagnósticos, propuestas y normativas del Nuevo Plan General de Madrid, aprobado definitivamente en 1997<sup>32</sup>.

Tan solo cabe señalar aquí algunos de los temas básicos:

Se trata explícitamente de un planeamiento a tope de la capacidad física del municipio. Salvando las grandes reservas forestales existentes (montes de El Pardo y de Viñuelas) y la propuesta de creación de un nuevo parque metropolitano (Valdebebas) al nordeste del municipio, el resto del territorio se adscribe a algún uso u operación urbana. Tan sólo en el extremo sur de Villaverde y entre la M-50 y el delimitado parque regional del Sureste, encontramos dos estrechas bandas de Suelo No Urbanizable Común, una categoría de suelo auténticamente residual en esta Revisión.

La capacidad residencial estimada para el suelo vacante calificado se acercaría a las 200 mil viviendas. Se culminan las operaciones procedentes del Plan de 1985 y se transforma radicalmente el carácter de los seis Programas de Actuación Urbanística de aquel, multiplicando por diez su capacidad residencial<sup>33</sup>. Además se propone un rosario de

desarrollos residenciales en la franja sureste -el único gran espacio libre dentro de los límites municipales- comprendida entre los anillos M-40 y M-50. La ordenación indicativa refleja una intención de romper la clásica continuidad de los tejidos urbanos, proponiendo más bien un sistema de asentamientos englobados en una futura masa forestal y relacionados entre sí por un nuevo eje arterial urbano (la M-45). Asimismo se proponen desarrollos residenciales en los límites del parque de Valdebebas, al Este de S. Blas y en Campamento.

A la vez que se plantea una notable flexibilidad normativa que permita localizar actividades en los nuevos desarrollos -se supone que básicamente terciarias- se produce también una notable recalificación de algunas bolsas industriales obsoletas en la ciudad. Sobre todo en el distrito de Arganzuela (Méndez Alvaro-Legazpi) y en el de Villaverde, ligado este último al intento de recuperación como gran eje urbano de la antigua carretera de Andalucía (Avda. De Córdoba).

Desde el punto de vista de la actividad económica el acento se carga en las zonas de mayor porvenir: una extensión del eje terciario direccional ligado a la operación de prolongación de la Castellana en los espacios de playas ferroviarias de Chamartín y Fuencarral que serían enterradas en buena medida. Una segunda actuación ligada a la ampliación del aeropuerto de Barajas y a la nueva Ciudad Aeropotuaria, íntimamente ligada con la reciente descentralización terciaria a los Feriales inmediatos



11.2.

11.2. Fragmento del plano de imagen final del Gran Sur Metropolitano en el Documento Preparatorio de las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) de 1995. Apréciase la importancia de las propuestas de nueva

forestación (Manzanares Sur, Arroyo Butarque, Arroyo Culebro, ...) y, en color rojo, las de nuevos usos: residenciales-terciarios en Campamento, de actividad en Arroyo Culebro, La Cantueña, etc.



al parque de Juan Carlos I (que, a su vez, se convertirá en el arranque del gran parque de Valdebebas). Finalmente una tercera gran operación se desplegará en la denominada Centralidad Este, entre la M-40, la prolongación de O'Donnell y la A-2. Dada su cercanía a Barajas y Coslada, incluiría un importante Centro Logístico pero también un nuevo Campus universitario, un Parque Tecnológico y un Parque Olímpico, además de una extensión residencial.

El sistema de grandes zonas verdes se completaría con la extensión del parque Lineal del Manzanares hacia el Norte y hacia el Sur. Dentro del municipio de Madrid se olvida definitivamente la teoría de los "anillos verdes", a favor de una red de parques urbanos, metropolitanos y regionales que, en gran medida, desbordan sus límites.

Finalmente, se presta una gran atención a la recuperación del centro histórico y del eje cultural emblemático de Recoletos-Prado-Atocha.

Esta nueva Revisión pretende ser el último gran Plan General exhaustivo y completo de la ciudad. Necesariamente su imagen queda desdibujada por la ausencia de un marco metropolitano fiable. Pero sus grandes propuestas y sus políticas prefiguran lo que será -con significativas modificaciones, por supuesto- la imagen de la ciudad al finalizar el primer cuarto del siglo XXI.

## I 1.6. A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS GRANDES RETOS DE LA CIUDAD EN LOS ALBORES DEL S. XXI

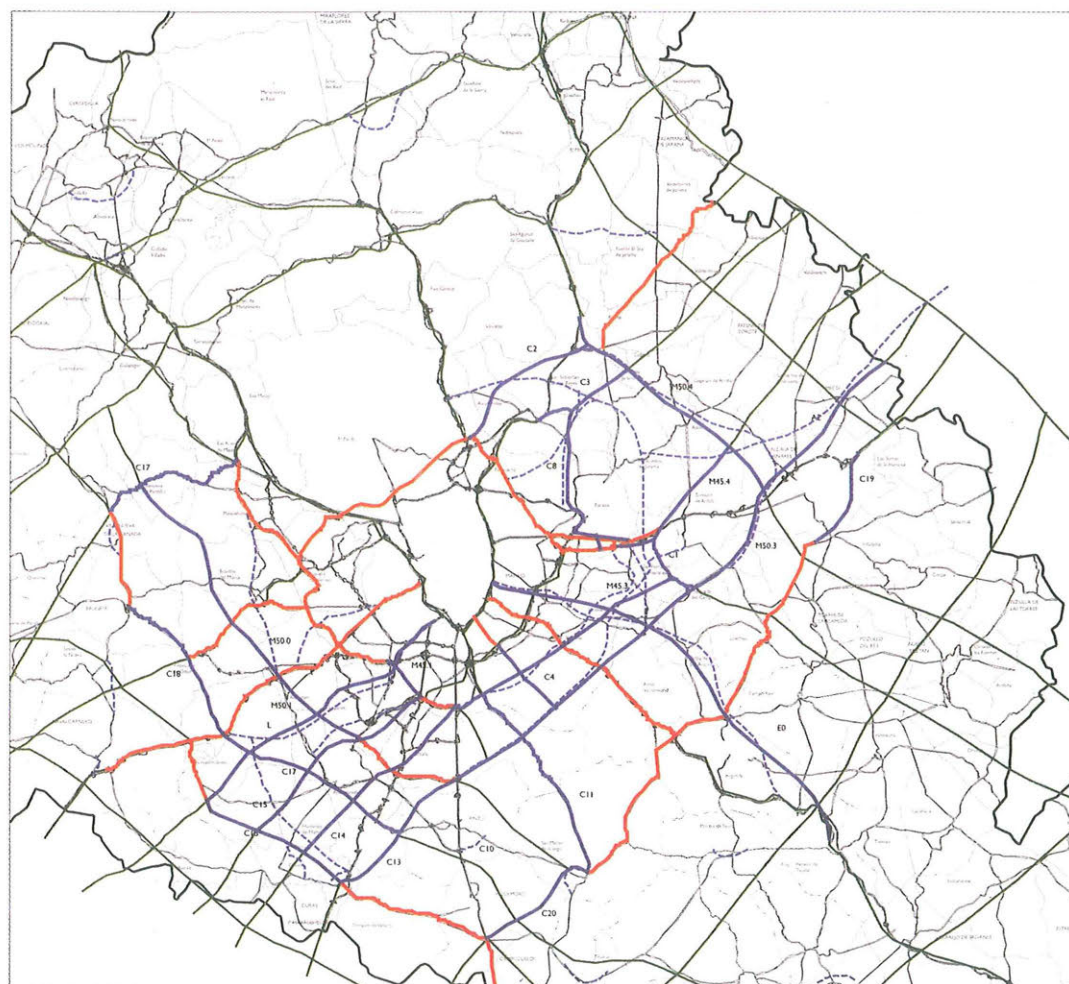
El futuro de la ciudad esta cada vez más indisolublemente unido al de su región urbana y a su vez el de ésta depende en gran medida de la vitalidad y capacidad de atracción de aquella.

A las puertas del siglo XXI ambas se enfrentan con la redefinición de su futuro dentro de una Europa donde el papel de los Estados se difumina, a la vez que cobran protagonismo las grandes regiones urbanas (y las nacionalidades históricas que las engloban) que compiten entre sí en el marco de una economía cada vez más globalizada.

Acabaremos esta exposición sobre las transformaciones físicas de las dos últimas décadas señalando algunos de los temas clave, de cuya adecuada resolución dependerá la continuidad de ese ímpetu transformador y las posibilidades de mantener y mejorar los niveles de calidad alcanzados:

En primer lugar, aunque no sea el objeto central de este trabajo, hay que plantear la necesidad de *consolidar la base económica de la ciudad*. En el apartado I 1.3 se expuso una síntesis de este tema y a ella nos remitimos.

415



P. 14(1) IMAGEN FINAL SOBRE LA RED VIARIA ACTUACIONES

RED PROPUESTA  
RED EXISTENTE  
LINEAS DE FUERZA

C 15 CODIGO DE ACTUACION  
... ACTUACIONES PREVISTAS SOBRE LA RED VIARIA

Comunidad de Madrid  
Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes  
Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional



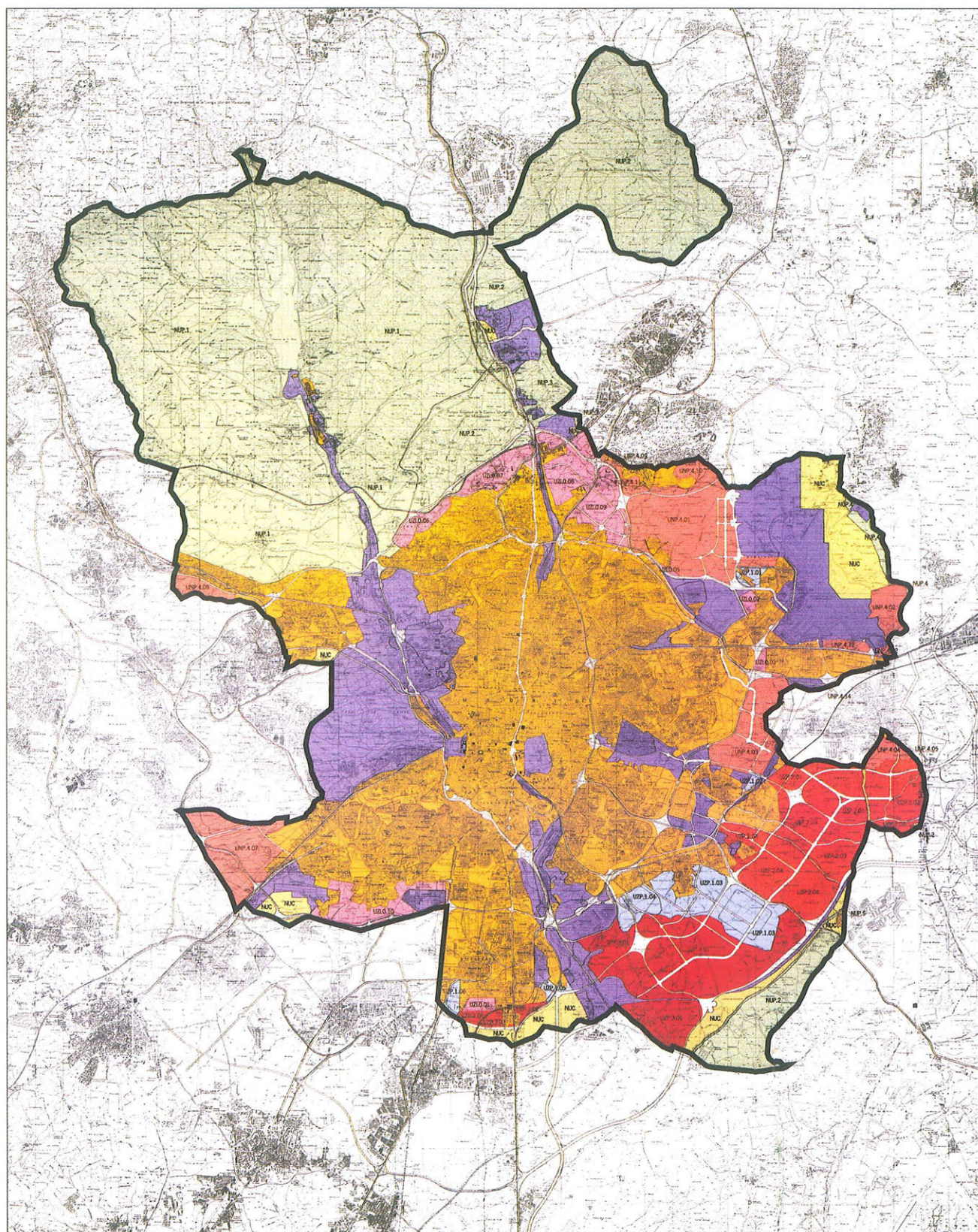
Madrid ante el siglo XXI: visiones de futuro, potencialidades, riesgos y retos

11.3.

11.3. La nueva retícula viaria regional en las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de 1996. Obsérvese la magnitud del nuevo viario

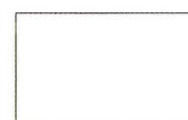
propuesto (en azul), especialmente en el corredor NE-SO, donde se concentra el mayor número de Unidades de Desarrollo Equilibrado (UDE).





Suelo Urbano
Suelo Urbanizable Programado Incorporado (UZI.0.)
Suelo Urbanizable Programado I Cuatrienio (UZP.1.)
Suelo Urbanizable Programado II Cuatrienio (UZP.2.)
Suelo Urbanizable Programado III Cuatrienio (UZP.3.)

Suelo Urbanizable No Programado (UNP.4.)
Suelo No Urbanizable Protegido (NUP.)
Suelo No Urbanizable Común (NUC.)
Sistemas Generales



ESTRUCTURA

Clasificación  
del Suelo

CL

## 11.4.

**11.4.** Plano de Estructura del Plan General de Madrid aprobado definitivamente en 1997 (versión definitiva de 1997: en azul se puede ver

el PAU de Vallecas y en rojo la constelación de "nuevos desarrollos" propuestos en el territorio vacante entre la ciudad actual y la M-50).



La *lucha contra la degradación del centro* histórico (y también de sectores de las periferias urbanas crecidas entre 1900-1960), deberá perseguir frenar tanto la degradación del patrimonio construido, como la progresiva marginalidad de la población que lo habita y de las actividades económicas que se alojan en él. De hecho uno de los Programas que recomendaba el Plan Estratégico de 1993 <sup>34</sup> y una de las políticas explícitas del Plan General de 1997 van en esa dirección. En una ciudad de tamaño relativamente reducido y tan compacta como es Madrid, la dualización de su espacio urbano acarrearía consecuencias indeseables para el conjunto.

El progresivo *despoblamiento del centro urbano* y del conjunto del municipio debe ser frenado mediante una serie de acciones combinadas que incluyan desde ayudas técnico/económicas a la rehabilitación del patrimonio existente hasta una política fiscal que acelere la entrada en el mercado de las viviendas vacías. Y que continúe apostando, como en las décadas pasadas, por la preparación pública de suelo para programas de vivienda de promoción directa, de protección oficial (VPO), de precio tasado y de alquiler.

La constatación de que una parte significativa del éxodo hacia zonas exteriores de la región metropolitana obedece a razones fundamentalmente económicas -la carestía de los precios en el centro- debe obligar a reconocer que *el problema de la vivienda no se puede reducir a sus dimensiones cuantitativas*. Se necesitan viviendas de distintos tamaños y características (no sólo del modelo standard de 90 m<sup>2</sup> y 3 dormitorios), en localizaciones relativamente centrales, dentro del "área Metro" a ser posible, y a precios asequibles. A esta luz sería conveniente revisar el Programa de los PAUs (para diversificarlos y probablemente incrementar su densidad) y el de las UDEs suburbanas (que pueden convertirse en un nuevo mecanismo de masiva recalificación de suelos marginales y de apoyo indirecto a la dispersión).

La *articulación del terciario direccional* en localizaciones centrales debe permitir su expansión ordenada y la posibilidad de una oferta de suelo o superficie edificable a precios competitivos <sup>35</sup>. La actual concentración de empleo en la ciudad central esta favorecida por la fácil accesibilidad mediante el transporte público -en especial el ferrocarril de cercanías- a sus focos más importantes. Esta situación favorece los contactos personales y disuade el uso del automóvil privado, cuyo empleo sería inevitable en caso de generalizarse un modelo alternativo basado en la localización del terciario en centralidades periféricas ("edge cities"). En este sentido las previsiones de la última versión del Plan de Estrategia Regional <sup>36</sup> de localizar más del 80% de los nuevos puestos de trabajo en las periferias metropolitana o regional parece discutible, pese a su justificación en términos de equilibrio población/empleo <sup>37</sup>.

Quizás el problema más agudo -también el más llamativo y visible dentro de la ciudad central-, sea el de la *congestión de tráfico*, en buena medida causado por la indisciplina en cuestión de aparcamiento, uso indebido de carriles bus o de calles reservadas al transporte público, etc. <sup>38</sup> Aunque también por una política desde nuestro punto de vista cuestionable por parte del Ayuntamiento: el programa de túneles -financiados mediante aparcamientos para residentes que fácilmente pueden inducir a una ulterior terciarización de algunos barrios- genera un

importante incremento de la capacidad de acogida de tráfico en la red urbana. Este incremento de la oferta es inmediatamente absorbido por una demanda potencialmente inagotable, con lo que se reproducen los niveles de congestión y se agrava la indisciplina de tráfico/aparcamiento a escala más acusada que antes de cada nueva obra. Lo que genera la necesidad de nuevas actuaciones, sentando las bases de un círculo vicioso que, en la mayor parte de las ciudades europeas, se está resolviendo aplicando una estrategia muy diferente: limitando la accesibilidad y la capacidad del sistema viario en las ciudades centrales y apostando decididamente por el transporte público y los aparcamientos de disuasión exteriores.

Muy ligado al tema del tráfico aparece el de la *contaminación atmosférica*. Los niveles de la ciudad de Madrid aparecen entre los más elevados de la Comunidad Europea (sólo superados por Atenas o por algunas ciudades de la cuenca del Rhur). Y la repercusión del tráfico esta fuera de toda duda. Para el conjunto de la Comunidad es responsable del 42% de las emisiones del CO<sub>2</sub>, del 80,6% de los óxidos de nitrógeno, 82% de monóxido de carbono y 59% de compuestos orgánicos volátiles (hidrocarburos) <sup>39</sup>. Y esta contaminación afecta de manera especial a la ciudad central, a sus áreas terciarias más valoradas. Junto con la contaminación acústica -también ocasionada mayoritariamente por el tráfico- es uno de los factores que más atentan contra la calidad medioambiental del espacio urbano y contra la propia competitividad de éste frente a localizaciones suburbanas o extraregionales. Y esto sin hablar de la "sostenibilidad" del conjunto del sistema urbano-productivo, ni de los compromisos, liderados por la Comunidad Europea, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Esta problemática conduce directamente hacia la difícil solución de la *contradicción que aparece entre los principios de sostenibilidad y de eficacia*. El segundo apuesta decididamente por la continua mejora de las grandes infraestructuras de transporte de todo tipo -y en particular de las más contaminantes: el transporte privado por carretera, los trenes de alta velocidad y el tráfico aéreo <sup>40</sup>. Lo hace en aras de mejorar la eficiencia del sistema de producción/distribución, las propias demandas de movilidad de sectores amplios de la población y, en resumen, de la "competitividad" entre regiones urbanas embarcadas en lo que parece un imparable proceso de expansión y reestructuración. Por otra parte, la urgencia de avanzar en el camino de la sostenibilidad de los sistemas urbanos posindustriales, apuesta por estrategias en buena medida contradictorias con aquellas: reducir la movilidad, redensificar las ciudades y detener los procesos de dispersión, etc. El equilibrio no parece posible que se pueda conseguir en ciudades o regiones aisladas: debería pasar por una radical redefinición de las reglas del juego (precios de la energía, tasas ecológicas, reconversión de los programas de inversión en infraestructuras, etc) a nivel del conjunto de países desarrollados (CE, OCDE...), cosa que no parece fácil de conseguir a corto plazo.

Pasando a los temas de estética urbana, debe realizarse un importante esfuerzo en la *mejora del paisaje desde las nuevas autovías*, similar al que se realizó en los primeros 80' en los márgenes de la M-30. La periferia municipal, en contacto con la primera corona de municipios metropolitanos, se ha convertido súbitamente en un espacio muy visible



desde los nuevos trazados. La escasa atención dedicada al tratamiento de sus taludes y márgenes -que contrasta con el pequeño esfuerzo inversor que supondría en relación con el coste de la ejecución de la infraestructura viaria- se traduce en una espectacular visibilidad de extensos territorios inhóspitos. Lo que favorece poco la deseada imagen de calidad medioambiental que se intenta sobreponer a la aridez natural de la mayor parte de la región madrileña.

En relación con los nuevos parques, se detecta una *insuficiente atención a los aspectos de la ingeniería agrológica y de la técnica jardinista*, adaptadas a las duras condiciones climáticas y pluviométricas de la meseta. Con frecuencia se atiende más y se dedica una inversión muy superior a los aspectos constructivos y ornamentales (terrazas, pérgolas, lagos artificiales, escalinatas, anfiteatros, monumentos de gusto discutible, etc.) que a los directamente relacionados con la calidad y mejora de los suelos, sistemas de drenaje y de riego, densidad y variedad del arbolado, formación de tapices de espacios arbustivos autóctonos (olorosas, etc..) parcas en el consumo de agua y temas conexos. Lo que supone, en nuestra opinión, un error arrastrado desde la formación, básicamente formalista, de los arquitectos encargados de los diseños y de su escasa capacidad de colaboración con otros especialistas. Frente a la tradición del jardín español, bien representada por el Retiro y otros parques clásicos, destaca el insuficiente arbolado, la extensión de praderas de difícil conservación o la proliferación de elementos arquitectónicos, en parques como el Juan Carlos I o la primera fase de Cuña Verde de Latina. En este sentido resultan más eficaces diseños más modestos como los que se producen en parques como el de las Cruces o Cerro Almodóvar.

Finalmente habría que llamar la atención sobre los temas de *estética urbana de pequeña escala* (reurbanización de espacios públicos como calles, avenidas, plazas, mobiliario urbano, elementos decorativos, etc.). Al lado de realizaciones ejemplares, como la del barrio de Malasaña o el entorno de la Plaza Mayor, encontramos numerosos ejemplos de dudoso gusto (glorietas de S. Bernardo, Alonso Martínez, Legazpi, plaza de Chamberí, expositores de propaganda dispersos por toda la ciudad, etc.). En particular llama la atención la ausencia de un repertorio de diseños, materiales y formas unificado, eficaz y contemporáneo que pudiera contribuir a la definición de una estética propia de la ciudad.

Con lo que llegamos al final de este breve recorrido por algunos de los aspectos críticos de cara a la ciudad de los próximos decenios. *Conseguir una imagen específica*, una auténtica especialización funcional que se corresponda con unas señas de identidad culturales y estéticas bien definidas, es quizás el mayor reto global con el que se enfrenta la capital. Lo que fue poblachón manchego, corte de una monarquía decadente, mentidero y rompeolas de las Españas, lugar en que probar fortuna, centro burocrático, polo de emigración desde las mesetas y las periferias andaluza o extremeña... se ha convertido indudablemente en una realidad distinta. Pero todavía carente de una identidad propia -su cosmopolitismo tampoco alcanza los niveles de otras grandes capitales europeas como para alzarse en elemento definitorio. Quizás su valor más específico sea el vigor, la extensión e intensidad de su vida urbana, de su espacio público. Que no se limita al centro histórico, extendiéndose en todas las direcciones de una geografía todavía muy compacta y accesible. La conservación y la revitalización de estas cualidades pueden señalar uno de los caminos que ayudan a poner en valor -ante propios y extraños- esta singular aglomeración. Confiamos en que este trabajo ayude a dicha tarea.



# Notas

- 1** Este porcentaje sería aún inferior si se considerara dentro de la región urbana zonas incluidas en las provincias de Toledo y Guadalajara que funcionalmente se insertan ya plenamente en la región urbana del centro peninsular.
- 2** El precio medio de la vivienda nueva en 1996 en la capital era de 242.600 ptas/m<sup>2</sup> y el de la vivienda usada de 190.400 ptas/m<sup>2</sup>. En este último mercado, mucho más amplio que el primero, los precios pueden oscilar entre un mínimo de 147 mil ptas/m<sup>2</sup> en Villaverde y un máximo de 244 mil ptas/m<sup>2</sup> en Recoletos (Datos de Tinsa, El País, 21-2-1997). En todo caso muy superiores al precio medio de la vivienda nueva en España (132 mil ptas/m<sup>2</sup>) o a los precios más bajos a los que se puede encontrar vivienda de nueva construcción en los municipios menos valorados de la región urbana de Madrid (79,5 mil ptas/m<sup>2</sup>) (Datos del Anuario Estadístico del Mercado Inmobiliario de R.R. Acuña e Intec Consultores, El País, 5-10-1997).
- 3** El Plan *Estratégico de Madrid* (Promadrid/Ayuntamiento de Madrid, 1993) detectaba como "temas críticos" la vertebración social, la mejora de la movilidad/accesibilidad y la oferta de soporte físico y de calidad medioambiental.
- 4** No olvidemos que en 1992 todavía se localizan en Madrid 118 mil empleos industriales, cerca del 45% del total provincial (*Atlas de la Industria en la Comunidad de Madrid*, C.A.M., Consejería de Economía, 1994).
- 5** Ramón LÓPEZ DE LUCIO y Fernando ROCH PEÑA, "Planeamiento metropolitano y evolución reciente del espacio madrileño 1989-1991", en *Planeamiento urbano en la Europa Comunitaria*, Universidad de Valladolid, 1994, págs. 230.
- 6** Dejando aquí de lado la polémica sobre los limitados efectos de dicho Plan; los Planes Especiales de 1975 tuvieron un carácter estrictamente sectorial.
- 7** COPLACO/MOPU, *¿Qué hacer con Madrid? Bases para una discusión sobre la reforma de las estructuras institucionales urbanísticas*, Madrid, 1978, págs. 80-81.
- 8** "R.D. Ley 11/1980 de 26-9-1980 sobre la Revisión del Plan General del A.M. de Madrid" (B.O.E. 2-10-1980).
- 9** Véase por ejemplo la crítica de J. M<sup>a</sup> EZQUIAGA, "De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitana", *Alfoz*, n<sup>o</sup> 62-63, 1989, pág. 100.
- 10** R. LÓPEZ DE LUCIO y Fernando ROCH PEÑA, op. cit, pág. 247.
- 11** Federación Socialista Madrileña, "Madrid, Región Metropolitana", Madrid 1987 (reproducido en *Alfoz*, n<sup>o</sup> 41, 1987, págs. 52-66).
- 12** Comunidad de Madrid. *Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio*, Madrid, Abril 1988, cap. 13, pág. 68.
- 13** Comunidad de Madrid, *Estrategias Territoriales* para la Zona Sur Metropolitana (Abril 1988); Zona Oeste Metropolitana (Abril 1989) y Corredor del Henares (Dic. 1989). Se limita a ser una síntesis o "recopilación de actuaciones y de formulaciones estratégicas" desarrolladas por la Comunidad en el período 1987-1991.
- 15** PROMADRID/Ayuntamiento de Madrid, *Madrid futuro. Plan Estratégico de Madrid* 1993, págs. 55 y sgtes.
- 16** "El debate sobre el territorio. Marco actual de problemas y oportunidades", en C.A.M., "Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio", 1988, Cap. 1.1. (Publicado en *Alfoz*, n<sup>o</sup> 58-59, 1988, págs. 48 a 89).
- 17** Promadrid/Ayuntamiento de Madrid, op. Cit., 1993, pág. 69.
- 18** Willian ALONSO, "Madrid en la nueva Europa", *Alfoz*, n<sup>o</sup> 93, 1992, págs. 77-87.
- 19** W. ALONSO, op. Cit., 1992, pág. 83.
- 20** W. ALONSO, op. Cit, 1992, pág. 78.
- 21** PROMADRID/Ayuntamiento de Madrid, op. Cit., 1993, págs. 70.
- 22** PROMADRID/Ayuntamiento de Madrid, *Plan Estratégico de Madrid. Fase IV. Programas de Actuación*, Madrid 1993.
- 23** *Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento preparatorio de las Bases*, Madrid, 1995.
- 24** PRET, Documento preparatorio de las Bases, 1995, págs. 201-203.
- 25** *Atlas de Planeamiento Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. PRET, Madrid, 1995.
- 26** Se estima que en Madrid deben construirse 11 mil viviendas al año, lo que representa un 31,5% de la oferta total prevista.
- 27** PRET, op. Cit., 1995, pág. 203.
- 28** Comunidad de Madrid, *Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases*, Madrid, 1996.
- 29** J. LEAL - L. CORTÉS, *La vivienda en Madrid. Análisis espacial de la dinámica residencial en la región*, Madrid, 1995.
- 30** J. LEAL - L. CORTÉS, op. Cit., 1995, pág. 170.
- 31** La estimación redondea los datos disponibles (1993/95) de 268,7 mil viviendas de posible construcción en el suelo vacante calificado, hasta 300 mil unidades a las que se suma las nuevas 200 mil viviendas que añade el Plan General de Madrid de 1997 y las 100 mil que pueden aparecer a través de pequeñas actuaciones de remodelación o sustitución.
- 32** Una descripción sucinta del director de la Oficina del Plan, Luis RODRÍGUEZ AVIAL, se puede encontrar en el n<sup>o</sup> 1 de *URBAN* /Revista del D.U.O.T., 1997, págs. 110 a 123; con ocasión de la aprobación provisional en Marzo de 1995 la revista *Urbanismo* del C.O.A.M le dedicó un n<sup>o</sup> monográfico, n<sup>o</sup> 25/1995, con extensas y detalladas aportaciones del equipo técnico de la Oficina del Plan.
- 33** De las 7011 viviendas que se proponían para el conjunto de los PAUs en 1985, se pasa a 72.750 viviendas en la Propuesta de Modificación que hace el Ayuntamiento en Junio de 1992; este número se redujo a 70.205 en Enero de 1994 (véase *Urbanismo/COAM* n<sup>o</sup> 24, 1995).
- 34** Programa n<sup>o</sup> 5 dentro de la línea de vertebración social del espacio regional: "Programa de desarrollo endógeno para el Distrito Centro de Madrid"; *Plan Estratégico*, Fase IV, 1993.
- 35** No tiene sentido que el precio del m<sup>2</sup> construido para oficinas en Madrid se sitúe a los mismos niveles que en ciudades como Milán o Munich, sólo por detrás de los precios de París o Londres.
- 36** Comunidad de Madrid, op. cit, 1996, pág. 58.
- 37** La última encuesta de Movilidad, *Encuesta domiciliaria de Movilidad en la Comunidad de Madrid*, elaborada por el Consorcio Regional de Transportes en 1996 confirma



que el uso del transporte público es directamente proporcional a los viajes dentro de la almendra central o desde las periferias metropolitana y regional hacia estas, mientras que se reduce notabilísimamente en los viajes residencia-trabajo dentro de dichas periferias.

**38** El problema es de tal magnitud que el Plan Estratégico de 1993 lo detecta como uno de los 5 temas críticos para la ciudad y propone un Programa específico (Fase IV, 1993) de "mejora de la congestión del tráfico urbano a través del fomento de la disciplina vial".

**39** Datos del Inventario de Corine-Aire de 1990; reproducidos en Comunidad de Madrid/Agencia del Medio Ambiente, *Madrid 21. Agenda para el desarrollo sostenible en la CAM*, 1995, pág. 81.

**40** Que constituyen la "Triple A" definida por Alfonso SANZ y Antonio ESTEVAN (Automóvil/Alta velocidad ferroviaria/Aviación) en su trabajo: *Hacia la reconversión ecológica del transporte en España*, Madrid 1994; su posición no difiere en lo esencial de la sostenida por la propia OCDE y la European Conference of Ministers of Transport, *Urban travel and sustainable development*, París, 1995.